

제주도 주택분양정책의 문제점과 개선방안

송 종 철*

< 목 차 >

- | | |
|----------------------------|-----------------|
| I. 서 론 | IV. 결론 및 정책적 제언 |
| II. 제주도 주택시장과 분양정책 현황 | 〈참고문헌〉 |
| III. 제주도 주택분양정책의 문제점과 개선방안 | |

< 국문 초록 >

제주도 주택시장은 주택가격 상승으로 인한 서민 주거가 불안정한 상황이다. 이러한 주택문제를 해결하기 위해서 제주도 주택시장 및 분양정책 현황을 살펴보고 제주도 주택분양정책의 문제점을 고찰하여 개선점을 제시하고자 한다. 이를 통해 제주도민이 중심이 되는 주택분양정책에 대한 정책적 제언을 하고자 한다.

제주도 주택시장은 주택가격 상승으로 인한 서민의 주거여건이 악화되고 있으며, 자가점유율도 낮아지고 있다. 그럼에도 불구하고 임대주택은 지속적으로 공급이 되지 않고 있다. 또한 분양아파트의 전매율은 50%를 넘었으며, 유주택자도 6개월 이상 청약통장에 가입하면 무제한적으로 당첨될 수 있는 청약구조를 갖고 있다. 이러한 상황에서 분양권 전매로 시세차익을 노리는 투기세력에 의한 가수요가 급증하고 있다. 하지만 제주도에서 취할 수 있는 주택분양정책 수단은 전무한 상황이다.

제주도 주택분양정책의 문제점을 개선하기 위한 정책적 제언은 다음과 같다. 첫째, 확실적 중앙집권식 부동산정책은 지양되어야 하며, 제주지역의 부동산특성에 맞는 분양정책이 수립되어야 한다. 둘째, 주택시장의 호황기와 불황기에 따라 변모하는 냉온탕식 부동산정책에서 벗어나야 한다. 셋째, 제주도

* (사)제주주거복지포럼 이사장 / 부동산학박사

부동산정책을 총괄할 수 있는 '제주주택청' 또는 '주거복지공사' 등 컨트롤타원가 필요하다. 넷째, 개별적인 정책수단의 장점과 단점을 상호 보완할 수 있는 종합적인 정책수단의 활용이 요구된다. 다섯째, 정책수혜자에 대한 조사와 연구가 선행되어야 한다. 여섯째, 정책수단이 정책목표 달성하는 지에 대한 효과 검증을 위한 지속적인 피드백이 필요하다.

핵심어 : 제주도 주택시장, 주택분양정책, 정책목표, 정책수단

I. 서 론)

각종 주택통계에서 제주도 주택시장은 위험한 수준이다. 2009년 이후 제주도 주택은 지속적인 가격상승을 보이고 있으며, 현재 단지형 아파트 매매가격은 3.3m²당 1500만 원을 넘어섰다. 최근 5년간 제주도 분양권 전매는 2011년 113건, 2012년 592건, 2013년 370건, 2014년 321건, 2015년 768건, 2016년 7월말 현재는 총699건이다. 매해마다 전매가 급증하고 있는 추세이다. 최근에 분양된 첨단과학단지 내 아파트의 평균청약률도 262.6대 1을 기록했다.

이러한 주택가격 상승의 배경에는 인구 유입, 저금리 기조 등 다양한 원인이 있지만, 그 중에서도 프리미엄을 노린 투기적 가수요에 의한 영향도 있다. 심지어 육지에서 떴다방 등 원정투기꾼까지 극성을 부리고 있으며, 제주 도민들까지도 투기의 대열로 뛰어들고 있는 상황이다. 이러한 부동산가격 급등으로 인해 투자유치에도 걸림돌이 되고 있으며, 지역공동체가 무너지고 있다는 우려도 제기되고 있다.

특히 제주도 주거여건은 더욱 심각하다. 2014년 제주도 주택보급률은 111%이고 자가주택점유율은 56.22%이다. 2010년 주택보급률은 상승추세인 반면에, 자가주택점유율은 하락추세 중이다. 한편 한국은행 제주본부에서 발표한 제주지역 금융기관 여수신동향에 따르면, 2016년 8월까지 제주도 가계대출 잔액은 10조 2천억 원으로 전년 대비 41.3%

1) 이 논문은 2016. 10. 10 제주특별자치도의회 『제주도민 맞춤형 주거안정 대책수립』 TF팀 워크숍에서 발표한 “도민 중심의 주택분양정책”을 수정보완하여 작성한 것임.

가 증가하였다. 이는 전국 증가율 12.9% 보다 3배 증가한 것이다. 올해 8월말 제주도 처분가능소득 대비 가계대출 규모는 117.4%로 전국 평균 107.1%보다 높다. 가구당 가계대출 규모도 4528만 원으로 전국 평균인 4,465만 원보다 높은 실정이다.

이처럼 제주도 주택시장은 주택가격 상승으로 인하여 서민의 주거가 불안정한 상황이다. 최근 들어 주거대책 수립의 필요성, 서민의 주거안정을 위한 주거복지 강화, 임대주택 공급 등 다양한 의견이 제기되고 있다. 하지만 제주도 주택분양정책이 구체적이고 체계적이지 못할 뿐만 아니라 정책목표를 실현할 정책수단 자체가 부실한 상황이다.

이러한 제주도의 주택문제를 해결하기 위하여 도민을 중심으로 하는 주택분양정책에 대한 고민이 요구된다. 이를 위해서 제주도의 주택시장 및 분양정책 현황을 살펴보고 제주도의 주택분양정책의 문제점을 고찰하여 이에 대한 개선점을 제시하고자 한다. 이를 통해 제주도민이 중심이 되는 주택분양정책에 대한 정책적 제언을 하고자 한다.

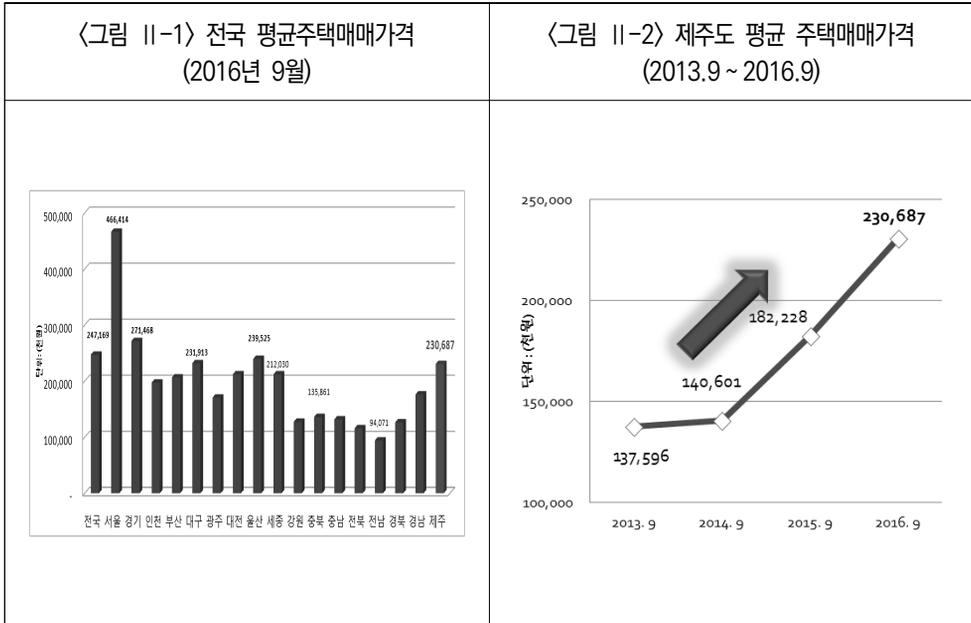
Ⅱ. 제주도 주택시장과 분양정책 현황

1. 제주도 주택시장 현황

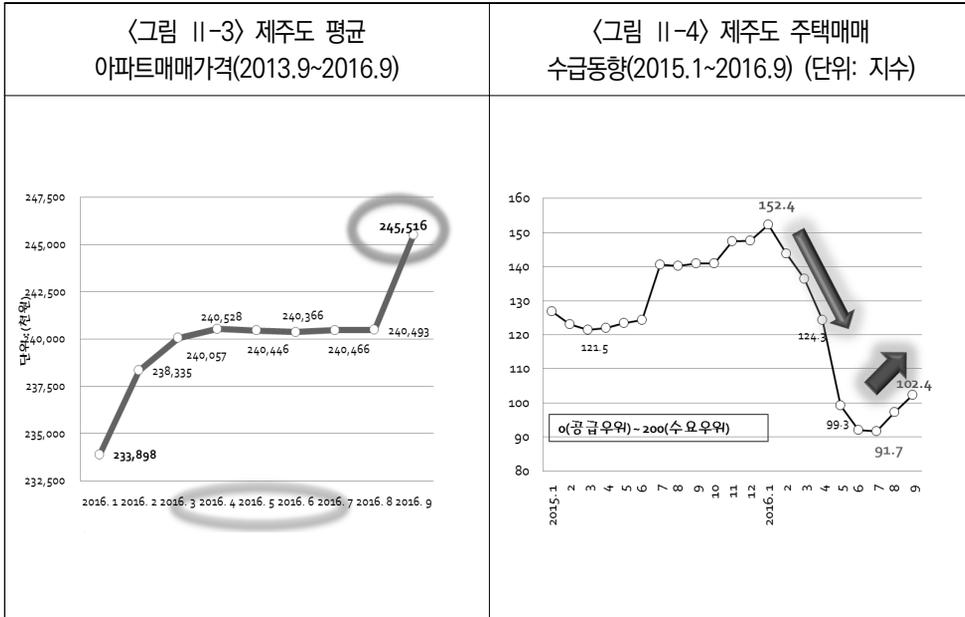
가. 주택가격 현황

〈그림 II-1〉은 2016년 9월 기준의 전국 평균주택매매가격이다. 제주도의 평균주택매매가격은 전국 평균주택매매가격인 약 2억 4,717만원에 거의 육박하고 있다. 이는 전국 17개 시도 중 5번째로 높은 것이다.

〈그림 II-2〉는 2013년 9월부터 2016년 9월까지 제주도 평균 주택매매가격이다. 한국감정원에 따르면, 2016년 9월 제주도 평균주택매매가격은 약 2억 3,068만 원으로 불과 2년 만에 약 64%가 상승하였다. 특히 2014년부터 급격하게 상승하였는데, 읍·면지역의 주택매매가격도 동반 상승했다는 것을 알 수 있다.



〈그림 II-3〉은 제주도 평균 아파트매매가격이다. 올해 3월부터 8월까지 제주도의 평균 아파트매매가격은 보합세이다. 하지만 〈그림 II-4〉에서 같은 기간의 주택매매수요는 급락을 나타내고 있다. 이는 중앙정부에서 올해 1월부터 수도권 지역을, 올해 5월부터 지방을 대상으로 은행주택담보대출 여신심사 가이드라인을 실시하여 주택담보대출 규제를 강화하였기 때문이다. 하지만 9월부터 아파트매매가격은 다시 상승으로 전환되었고 주택 수요도 상승추세로 전환되었다. 이는 중앙정부의 주택담보대출 규제정책이 선반영되어 단기적으로 아파트매매가격을 제어하는데 효과가 있었지만 실제 규제정책이 실행된 이후부터는 효과가 없다는 것을 의미한다.

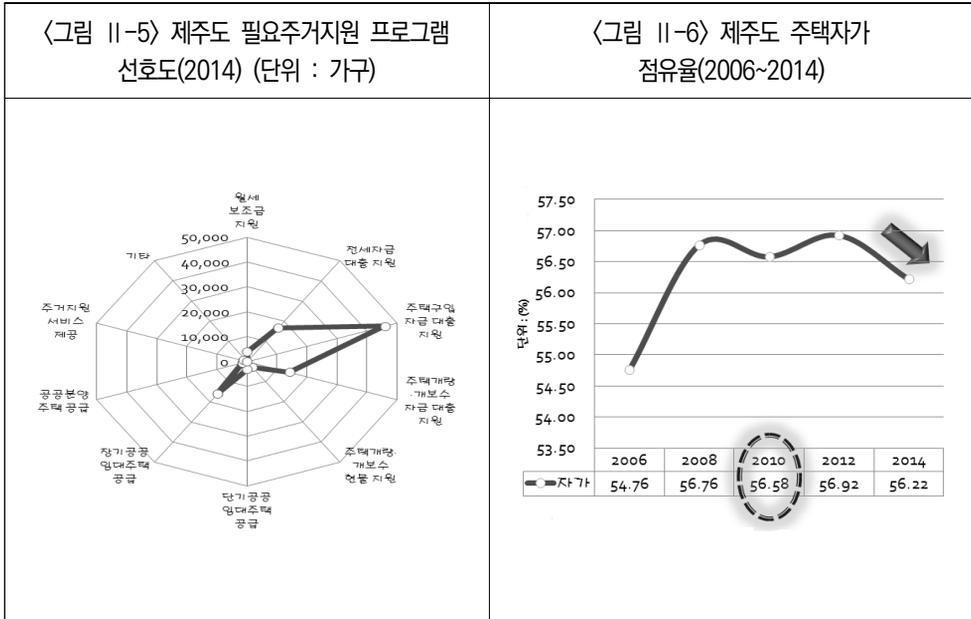


자료: 한국감정원, <https://www.kab.co.kr/>

자료: 한국감정원, <https://www.kab.co.kr/>

나. 주거여건

〈그림 II-5〉는 제주도에 필요한 주거지원 프로그램 선호도를 나타낸 것이다. 국토교통부 2014년 주거실태조사에 따르면, 2014년도 제주도에 필요한 주거지원 프로그램 선호도는 i)주택구입 자금 마련지원(43.5%), ii)전세자금 대출지원(13.6%), iii)장기공공임대주택 공급(15.3%), iv)주택개량개보수자금 대출지원(13.6%), v)월세보조금 지원(3.6%) 순으로 높았다. 이처럼 ‘주택구입 자금 마련지원’에 선호도가 높은 이유는, 주택을 구입하고 싶어도 주택가격이 높아서 구매를 하는데 부담이 있기 때문이다. 즉 주택을 구매할 수 있을 만큼 여력이 되지 않으므로 저렴한 주택 공급이 필요하다는 것을 시사한다. 이는 2014년 제주도의 주택보급률은 111%로 2010년 이후부터 상승하는 반면에, 〈그림 II-6〉과 같이 제주도의 주택자가점유율은 하락추세를 나타내고 있는 데에서 알 수 있다. 즉 다주택자의 주택점유가 가속화되고 있다는 것이다.

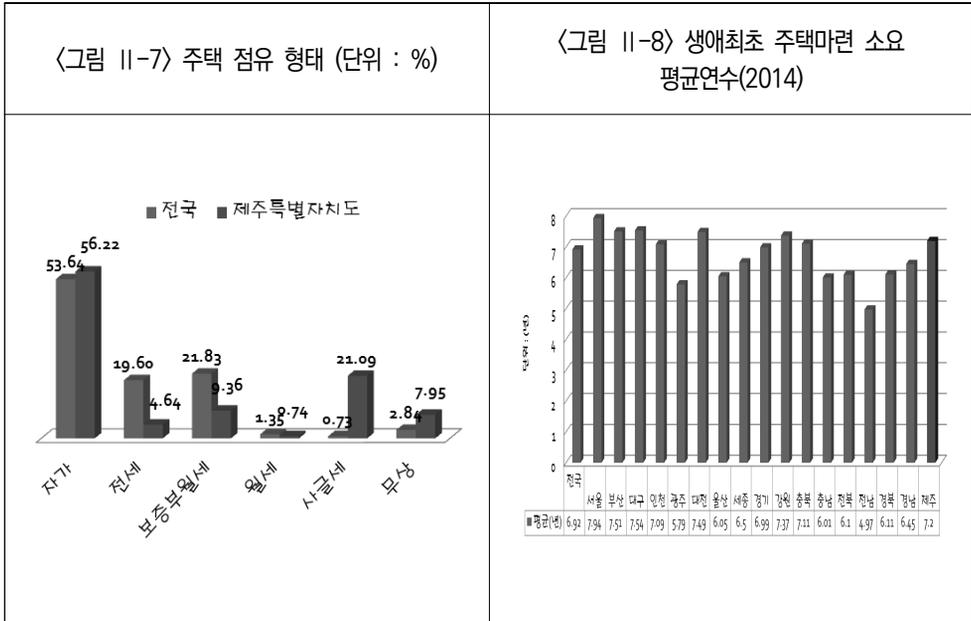


자료: 국토교통부 주거누리 2014년도 주거실태조사(일반가구)

자료: 온나라부동산포털, <https://www.onnara.go.kr/>

다. 주택 점유 현황

〈그림 II-7〉은 전국과 제주도의 주택 점유 형태이다. 2014년도 제주도 주택의 자가 점유율은 56.22%로 전국 평균(53.64%)보다 약 2.58%p 높다. 제주도 주택의 점유 유형은 자가(56.22%), 사글세(21.09%), 보증부월세(9.36%), 무상(7.95%), 월세(0.74%) 순으로 높았다. 여기서 특이한 점은 제주도는 육지와 달리 전세 비중(4.64%)이 낮고 사글세 비중이 높다는 것이다. 이는 임차인의 입장에서는 1년치 임대료를 일시에 납부하기 때문에 초기임대료 부담이 높다. 게다가 〈그림 II-8〉과 같이 제주도에 생애최초로 주택을 마련하는데 소요되는 기간은 평균 7.2년이 소요되었다. 이는 전국 17개 시도 중에서 7번째에 해당하는 것이며, 전국 평균인 6.92년보다 높다. 즉 주택을 구입하는 데 경제적 부담이 가중되고 있다는 것이다.



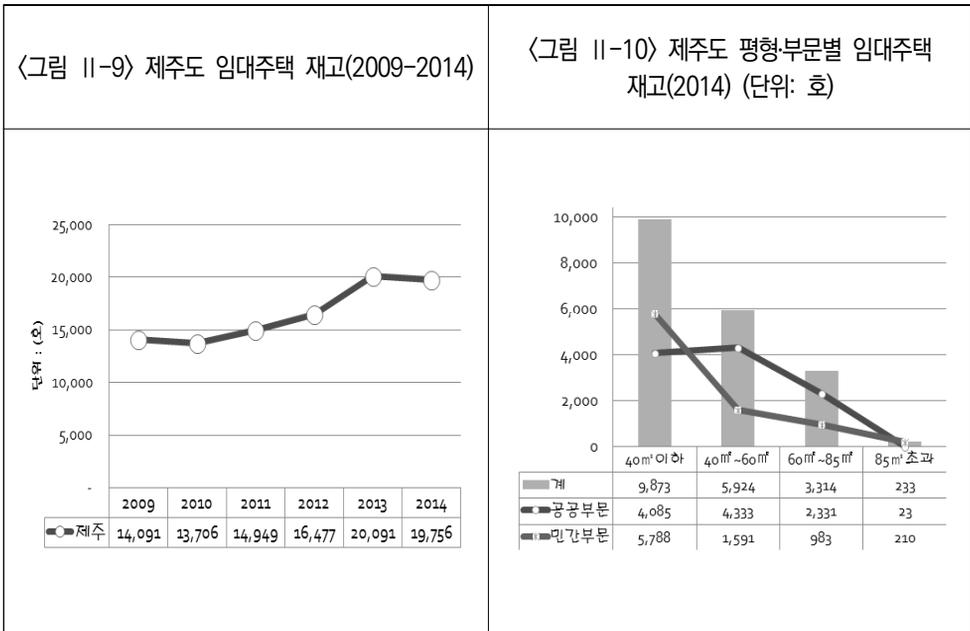
자료: 온나라부동산포털, <https://www.onnara.go.kr/>

자료: 국토교통부 주거누리, <https://www.hnuri.go.kr/>

라. 임대주택 현황

〈그림 II-9〉는 제주도의 임대주택 재고를 나타낸 것이다. 2014년도 제주도의 임대주택은 19,756호이다. 이는 제주도의 전체 주택수(215,813호) 대비 9.15%에 해당한다. 특히 주목할 점은 2013년 이후 임대주택 공급이 감소한다는 것이다. 이는 임대 후 분양주택이 분양 전환되면서 나타난 것으로, 임대주택이 지속적으로 공급되지 않았기 때문이다.

〈그림 II-10〉과 같이 제주도의 임대주택은 40㎡이하의 소형평형 위주로 공급되었으며, 특히 85㎡를 초과하는 중형평형의 임대주택 공급은 민간부문에 치우쳤다. 이는 주택 수요자의 다양한 선택을 제한하는 것이다. 따라서 제주도의 주택가격 안정이나 주거수요 계층의 주거선택의 다양성을 고려할 때 중소형과 중대형 평형대의 공공임대주택이 필요하다는 것을 시사한다.



자료: 통계청, <https://kostat.go.kr/>

자료: 통계청, <https://kostat.go.kr/>

2. 제주도 주택분양정책 현황

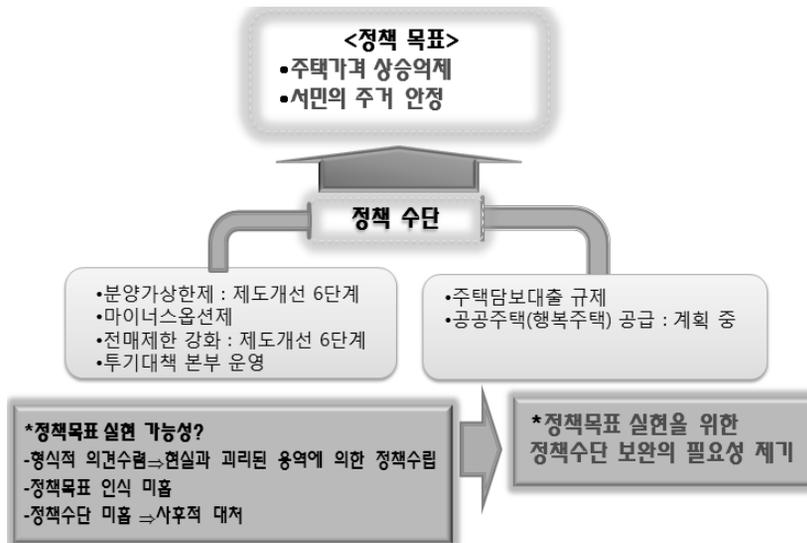
가. 제주도 주택분양정책의 목표와 수단

앞서 살펴본 바와 같이, 제주도 주택시장의 문제점은 주택가격이 급등하고 이로 인해 서민의 주거가 불안정하다는 것이다. 이러한 문제점을 토대로 제주도의 주택정책 목표를 설정한다면, 〈그림 II-11〉과 같이 i)주택가격 상승 억제, ii)서민의 주거 안정이라고 할 수 있다. 이러한 정책 목표를 달성하기 위하여 이에 맞는 정책수단이 마련되어야 할 것이다.

하지만 현재 제주도의 주택정책은 투기대책 본부를 운영한다는 것 외에는 아무런 정책 수단이 없다. 제주도정은 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 ‘제주특별법’) 제도개선 6단계로 ‘분양가 상한제’와 ‘전매제한 강화’를 제주특별법에

권한 이양을 추진하고 있지만, 이것 또한 결과가 불투명한 상황이다. 마찬가지로 중앙정부의 정책수단도 행복주택 공급에 치우치고 있으며, 올해 5월에 지방을 대상으로 실시한 주택담보대출 규제 밖에 없다.

이처럼 정책수단이 부재한 상황에서 주택가격 상승을 억제하여 서민의 주거를 안정화 시키겠다는 정책 목표를 달성하기는 어렵다. 이렇게 정책수단이 전무한 데에는 여러 가지 원인을 꼽을 수 있다. 첫째, 중앙정부나 지방정부가 정책목표에 대한 인식이 미흡하다는 점이다. 주택문제를 제대로 파악하지 못하기 때문에 문제를 해결할 가능성이 매우 낮다는 것이다. 이러한 정책수단이 미흡함에 따라 부동산문제에 대해 선제적으로 대응하지 못하고 늘 사후적 대처로 일관하고 있다. 둘째, 주거수요 계층에 대한 조사가 결여되고 있다는 점이다. 정책을 수립하더라도 용역에 의존한 나머지 주거수요 계층의 의견이 무시되고 있다. 그렇기 때문에 현실과 괴리된 정책을 수립하고 있으며, 결과적으로 정책 목표를 달성하지 못하고 있는 것이다. 따라서 이러한 제주도 주택정책의 문제점을 개선하기 위해서는 정책목표 실현을 위한 정책수단을 보완하여야 한다는 필요성이 제기된다.

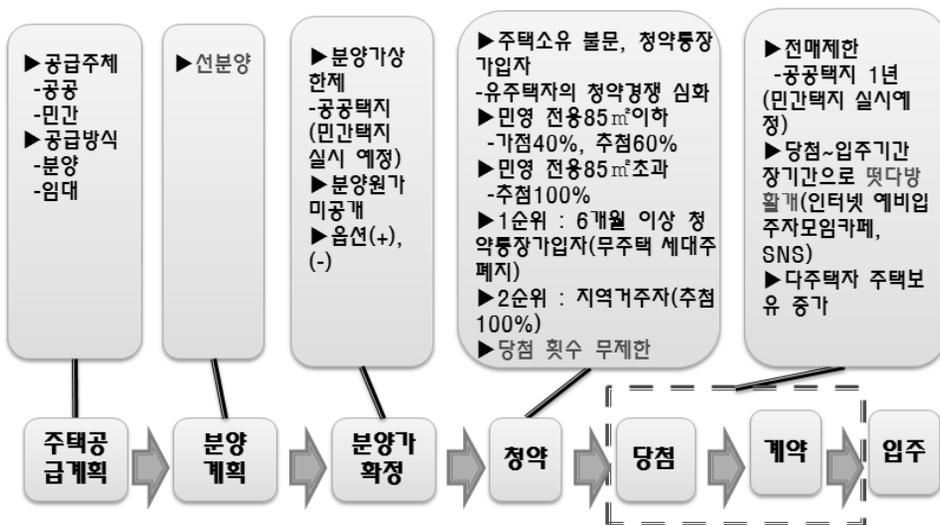


〈그림 II-11〉 제주도 주택분양정책의 목표와 수단

나. 제주도 주택분양 절차

〈그림 II-12〉는 제주도의 주택분양 절차를 나타낸 것이다. 주택분양절차는 주택공급 계획, 분양계획, 분양가 확정, 청약, 당첨, 계약, 입주 등의 순으로 구분할 수 있다. 각 절차별로 정책수단을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 주택공급계획에서는 i)공급주체, ii)공급방식으로 살펴 볼 수 있다. 다음으로 우리나라의 분양제도는 선분양제도이다. 주택이 준공이 되기 전에 주택공급자와 수요자 간에 계약이 이루어지는 시스템이다.

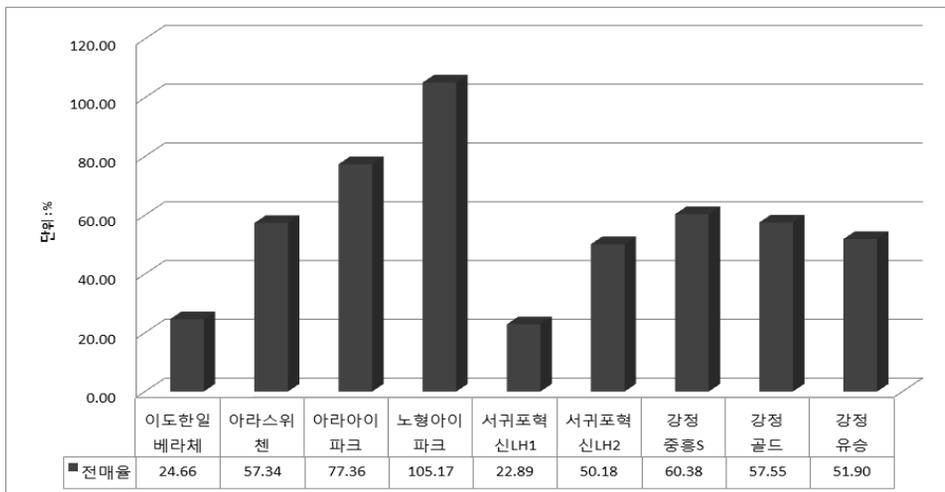
현재 제주도에서는 공공택지에서만 분양가상한제가 실시되고 있으며, 분양원가는 공개되고 있지 않다. 다음으로 청약제도를 살펴보면, 주택을 소유를 하고 있는지 아닌지를 불문하고 6개월 이상 청약통장에 가입을 하면 1순위를 부여하고 있다. 이로 인해 유주택자의 청약이 자유롭기 때문에 청약경쟁률이 높아지고 있다. 예를 들어 전용면적 85㎡이하의 민영주택은 가점 40%와 추첨 60%로 청약당첨자를 선정하고 있으며, 전용면적 85㎡를 초과하는 민영주택의 경우에는 100% 추첨제로 운영되고 있다. 따라서 6개월 이상 청약통장에 가입만 하면 무제한적으로 청약을 할 수 있다.



〈그림 II-12〉 제주도의 주택분양 절차

〈그림 II-13〉은 제주도 분양아파트 전매율 현황이다. 2009년 3월에 분양한 이도한 일베라체아파트(661세대)의 전매율은 24.66%였다. 이후 2010년 10월에 분양한 아라스 위첸아파트(572세대)의 전매율이 57.34%를 기록하였고, 특히 전매제한 적용을 받지 않은 노형아이파크(174세대)아파트의 전매율은 105.17%를 넘어섰다. 서귀포지역도 마찬가지로 2013년 6월부터 서귀포혁신LH1단지아파트(450세대)가 전매되어 전매율 20%를 넘어섰다. 이후 서귀포혁신LH2단지아파트(548세대)부터 전매율이 50%를 넘어섰고, 2014년 10월에 분양한 서귀포 강정중흥S클래스아파트(525세대)의 전매율은 60.38%까지 상승하였다.

현재 공공택지에서 공급하는 주택에 한하여 1년까지 전매 제한을 하고 있다. 특히 선 분양제도로 인하여 당첨된 시점부터 입주기간이 대략 1년 6개월에서 2년 이상이 소요되므로 이 기간 동안에 뒤통 등 투기세력에 의한 불법전매나 시세차익을 노린 가수요가 급증한다. 이러한 전매단계를 거치면서 분양가에서 프리미엄이 지속적으로 붙게 되고 자연적으로 입주 시점 기간이 다가올수록 다주택자가 주택을 보유하게 된다.



자료 : 국토교통부 실거래가 공개시스템(2016.11.16.)

〈그림 II-13〉 제주도 분양아파트 전매율 현황

Ⅲ. 제주도 주택분양정책의 문제점과 개선방안

1. 개별적 주택분양정책 수단의 문제점과 개선방안

주택분양정책과 관련한 선행연구를 보면, 주택분양정책 수단은 분양가상한제, 전매제도, 분양원가 공개제도, 청약제도, 주택담보대출 규제 수단, 다양한 주택공급 방안, 후분양제도, 세제 강화 방안 등이 있다. 하지만 정부는 시장상황에 맞춰 분양가상한제, 전매제도 등 1~2개의 개별적인 정책수단만을 사용하였다. 이러한 개별적인 정책수단은 그 자체에 장점과 단점을 동시에 내포하고 있으며, 다른 개별 정책수단에 영향을 미치기도 한다. 즉 개별 정책수단의 장·단점을 고려하지 않고 부동산문제에 대응해서는 제대로 된 효과가 나타날 수 없다. 따라서 개별 정책수단의 장·단점이 지닌 긍정과 부정의 효과를 살펴보고 전체적인 제주도 주택분양정책의 현황과 문제점을 검토한다. 이를 토대로 주택분양정책의 개선방안을 제시하고자 한다.

가. 분양가 상한제 확대

분양가 상한제²⁾는 현재 공공택지에서 공급되는 주택에 한하여 실시되고 있다. 그 결과, 민간시행사에서 분양되는 주택들이 고분양가로 공급되면서 주변 지역의 재고주택가격을 상승시키는 역할을 하고 있다. 제주도정은 이러한 문제점을 해결하기 위하여 제주특별법 제도개선 6단계에서 민간택지에서 공급되는 주택에도 분양가 상한제를 적용할 수 있도록 중앙정부에 건의하였다.

2) 1963년 11월에 공영주택법 제정으로 공공주택 분양가 규제가 시작되었다. 이후 1977년 10월에 민간아파트 분양가상한제가 도입되었다. 일부 평형에 대한 규제가 해제되었다가 아파트 분양이 급등하게 되면서 1983년 1월에 아파트 분양가 규제가 전면 재도입되었다. 이후 분양가자율화가 시행되다가 2006년 2월에 공공택지 내 아파트에 대해 분양가상한제가 적용되었다. 2007년 4월 20일에 참여정부는 주택가격 안정을 위하여 주택법을 개정하였고 민간택지에서 공급되는 아파트에 대해서도 분양가상한제를 시행하였다(김태경, 2008, "분양가상한제 및 후분양제도의 문제점 및 개선방안", 『Policy Brief』, p.1; 김지현(2010), "분양규제의 문제점과 개혁방향", 『도시행정학보』 23(3), pp.273-274.

이처럼 분양가 상한제는 직접적으로 분양가를 낮추는 긍정적인 효과가 있다. 또한 재고주택가격을 인하하는 효과가 있다. 하지만 분양가 상한제에는 긍정적인 효과만 있는 것이 아니다. 분양가 상한제의 부정적인 효과는 다음과 같다. 첫째, 단순히 신규분양주택의 가격인하에만 초점을 맞춘다면 분양가 인하 효과가 서민의 주거 안정에 기여하는 것은 고사하고 오히려 투기수요자들의 시세차익을 남기는 결과를 초래한다.³⁾ 즉 분양가와 주변 주택가격 사이에 과도한 가격 갭이 발생하는 경우에 투기세력이나 가수요가 급증한다는 점이다. 실제로 제주특별자치도 분양가심사위원회는 2016년 5월에 분양한 제주첨단과학단지 내에 공급된 K아파트의 경우에도 시행사가 제시한 분양가 보다 3.3㎡당 43만 원을 낮추었지만, 평균아파트청약률은 주변 재고주택가격에 비해 분양가가 저렴하다는 이유로 일반공급 물량 116세대에 3만 458명이 몰리면서 262.6대 1을 기록하였다.⁴⁾ 이는 주재복(1992)의 연구에서도 나타나는데, 분양가만 규제한다면 오히려 분양가와 실거래가의 차이로 발생하는 프리미엄이 투기를 조장하여 가격을 상승시키기 때문에 주택 문제가 악화된다는 것이다.⁵⁾

또한 선행연구 등에서 분양가 상한제의 문제점을 제기하기도 하였는데, 둘째로 실제 원가가 분양가에 제대로 반영이 되지 않는다는 것이다. 즉 기본형 건축비는 실제로 투입된 가격이나 표준건축비⁶⁾에 비해 높은 수준이라는 것이다.⁷⁾ 또한 시행사가 이러한 분양가

3) 박헌주(1993)도 "분양가 규제는 주택수급불균형으로 발생한 가격상승과 투기로부터 소비자를 보호한다는 관점에서 시작되었지만, 가격규제로 분양가와 실거래가격 사이에 차이가 발생하면서 초과수요와 투기를 유발하게 되었다"고 주장한다(박헌주, 1993, "아파트 분양가제도의 변천", 국토연구원, 『국토정보』 통권 139호, p.8).

4) 이는 2016년 5월 기준 제주지역 청약통장 가입자 중 1순위에 해당하는 11만 663명 중에서 27.5%가 청약한 것이다. A2블록 전용면적 101.87㎡ 34세대에 1만1496명이 청약 접수하여 338.12대 1의 경쟁률을 기록했다(제주의 소리 www.jejusori.net, 2016. 6. 21).

5) 분양가 규제⁺→프리미엄⁺→투기적 가수요⁺→수요⁺→가격상승의 결과를 가져오게 된다고 주장하였다. 분양가 규제는 기존의 악순환 고리를 오히려 심화시킨다는 것이다. 즉 프리미엄에 의한 투기적 가수요로 인하여 주택문제가 악순환된다는 것이다(주재복, 1992, "악순환 이론의 관점에서 본 주택정책 주택분양 제도를 중심으로", 『정부학연구』 1, pp.155-156). 주재복은 분양가 규제가 악순환을 불러오기 때문에 분양가 자율화 정책이 필요하다고 주장하였다. 하지만 주재복의 연구는 분양가 규제만을 한정하여 연구한 것으로, 다른 정책 수단이 분양가 규제를 보완적 특성을 간과한 것이다.

6) 기본형 건축비는 『공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙』 제7조제3항에 따라 국토교통부장관이 매년 3월 1일과 9월 1일에 고시하여야 한다. 2016년 9월 12일에 고시한 기본형건축비는 3.3㎡당 583.4만

인하 규제를 피하는 방법으로 마이너스(-) 또는 플러스(+) 옵션제⁸⁾를 악용하기도 한다.⁹⁾ 예를 들어 발코니를 확장할 수밖에 없도록 의도적으로 설계를 하거나, 발코니 확장비를 과도하게 책정하는 경우도 있다. 이러한 경우에 원가가 공개되지 않는다면 정확한 가격 검증이 어렵다. 따라서 분양상한제는 분양원가 공개와 맞물려 시행되어야 한다. 즉 소비자가 분양가에 대한 신뢰도가 낮기 때문에 투명하고 공정한 분양가 산정기준이 필요하다. 이러한 산정기준이 제공된다면 소비자와 시행사·시공사 간에 신뢰성 회복에 기여하게 될 것이다.

셋째, 분양가상한제 자체가 체계적이지 못하다는 점이다. 특히 택지비는 감정가를 기준으로 산정되는데, 이러한 산정기준으로 인해 약 20% 분양가 인하 효과가 있다고 정부는 주장한다. 하지만 이것은 토지가격의 하방경직성을 무시한 것이며, 부동산경기가 호황기에는 전혀 다른 결과를 초래하고 있다. 예를 들어 부동산경기가 호황기일 경우에는 감정가가 실제 매입가보다 높아지면서 시행사의 개발에 따른 토지가치 상승분이 높아지게 된다. 따라서 택지의 실제 매입가와 감정가 중에서 낮은 가격으로 택지비를 결정한다면 시행사의 과도한 개발이익을 환수하는 데 도움이 될 것이라 사료된다.

넷째, 분양가 상한제로 인해 일시적으로 공급이 감소되며, 특히 민간주택 공급이 축소되는 경향이 있다. 단기간 내에 건설사가 밀어내기식 공급이 집중적으로 발생할 개연성이 크다.¹⁰⁾ 특히 주변 주택가격 상승에 영향을 받는 재건축, 주상복합 등에서 주택공급

원이다. 한편 표준건축비는 공공건설임대주택의 임대보증금과 임대료의 기준이 되는 것으로 국토교통부장관이 고시를 한다. 2016년 6월 8일에 고시한 공공건설임대주택 표준건축비 중 가장 높은 가격은 6~10층 이하의 40㎡ 초과~50㎡ 이하로 111.6만 원이다(국토교통부, <https://www.molit.go.kr/>, 국토교통부고시 제2016-339호).

- 7) 변창흠(2007), "주택분양제도 개편과 부동산 시장의 영향에 대한 검토의견", 『한국사회정책학회 학술대회 논문집』, p.48.
- 8) 옵션제는 선택품목제도로써 기본선택품목인 ‘마이너스 옵션제’와 추가 선택품목인 ‘플러스 옵션제’가 있다. 마이너스 옵션제는 입주자모집공고시 입주대상자가 직접 선택하여 시공할 수 있는 품목(내부 마감재 등)의 종류와 이를 제외한 분양가격을 구분하여 제시하고 있다. 한편 플러스 옵션제는 사업주체가 분양가격에 포함하지 않고 입주자가 추가적으로 선택할 수 있게 하는 것인데, 대표적으로 발코니 확장이 있다. 최근에는 거실중문, 시스템어컨 등도 플러스 옵션제에 포함되기도 한다(김태경, 2008, 앞의 논문, p.2).
- 9) 김태경·유영성·이원영·김이석(2007), “『분양가상한제』 및 『분양가격 공시제도』의 평가 및 개선안”, 『CEO Report』, p.8.
- 10) 김태경(2008)은 “참여정부에서 분양가상한제 도입은 주택매매시장을 위축시켜 주택가격 하락을 예상하는 대기수요가 증가하였으며, 2007년 분양가상한제의 도입으로 미분양이 크게 증가하였다”라고 주장한다.

이 축소될 수 있다. 하지만 변창흠(2007)은 분양가 규제가 장기적으로 분양물량을 축소하는 데 영향을 미치지 않는다고 주장하였다.¹¹⁾ 김성욱·김지현(2010)도 분양가상한제가 주택공급을 위축시킨다는 건설업체의 주장은 받아들일 수 없다는 실증분석 결과를 제시하였다¹²⁾

다섯째, 하향 평준화된 주택이 시장에 공급될 우려가 있다. 김태경(2008)은 분양가상한제는 주택가격 안정에 단기적으로 기여할 가능성이 있지만 주거환경의 하향평준화를 초래할 가능성이 크다고 주장하였다. 또한 분양가 상한제가 실시로 분양가에서 발생했던 수익이 줄어들게 되면서 사업주체가 공사원가를 줄이려는 노력이 높아질 것이다. 이는 짠 자재를 사용하게 되어 시장에 공급되는 주택의 품질을 떨어뜨릴 수 있다.¹³⁾ 이처럼 분양가 상한제에는 긍정적인 효과만 있는 게 아니라 부정적인 효과도 상존한다는 사실이다.

나. 전매 제한 강화

현재 제주도의 공공택지에서 공급되는 주택의 경우에 1년간 전매를 제한하고 있다. 하지만 민간택지에서 공급되는 주택의 경우에는 전매 제한이 없다. 이로 인해 투기세력과 가수요에 의한 전매 행위가 극성을 부리며, 이에 대한 조치도 없으므로 무방비 상태이다. 특히 가수요와 투기세력에 의한 전매로 인하여 주택가격 상승을 초래하고 있으며, 지역 주민까지 투기심리가 발동하여 가세하는 경우도 발생하고 있다. 이로 인하여 투기 동조화가 확산되면서 제주도 부동산시장에 악영향을 끼치고 있다. 그러자 제주도정은 제주특별자치도법 제도개선 6단계 과제로 민간주택에서 공급되는 주택에 대한 분양가 상한제와 전매제한 기간을 연장할 수 있는 권한을 이양하기 위해 중앙정부에 요청하고 있다.

11) 변창흠(2007), 앞의 논문, p.49.

12) 김성욱·김지현(2010), "주택분양시장 추이를 통해서 본 분양가상한제의 의의와 한계", 『한국지역개발학회지』 22(3), p.116.

13) 박문서·안창범·이현수·황성주(2009), "시스템다이내믹스를 이용한 분양 제도 변화에 따른 주택 시장 영향 분석", 『한국건설관리학회논문집』, p.43; 임덕호(2005), "아파트 분양원가 공개의 경제학적 고찰", 『주택연구』 13(1), p.64.

만일 장기간 또는 입주 시까지 전매를 제한한다면 투기 수요를 억제하는 데 일정부분에 효과는 있을 것이다. 하지만 전매 제한의 실효성에 문제가 제기된다. 왜냐하면 분양권 계약 이후 입주 시까지 일반적으로 1년 6개월에서 2년 정도의 기간이 소요되는데, 입주 이전에 분양권 전매행위는 대부분 음성적인 거래로 불법행위를 포착하기가 어렵기 때문이다. 이러한 불법행위를 포착하기 위해서는 입주 시에 실제 당첨자가 거주하는 지역 여부를 확인할 필요가 있다. 그러기 위해서는 전매 제한 기간을 입주 시까지 또는 5년 이상 중장기적으로 제한할 필요가 있다.¹⁴⁾ 손재영·김재환(2009)의 연구에서도 분양권 전매 제한기간이 5년이 적절하다는 응답이 80%였다.¹⁵⁾

현재의 법제도 하에서는 분양권 전매 등에 대하여 1천만 원 이하의 신고포상금이 나¹⁶⁾ 불법행위자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.¹⁷⁾ 하지만 이러한 조치에도 불구하고 불법적인 전매행위는 지속될 수밖에 없다. 왜냐하면 실제 벌금형에 받더라도 대부분 500만 원 이하의 벌금에 처해지고 있다. 즉 전매행위로 얻는 시세차익이 벌금형보다 많기 때문이다. 따라서 이러한 불법 전매행위를 차단하기 위하여 시세차익을 추징금으로 환수하는 법제도적인 장치가 필요하다.

이러한 전매제한 강화가 긍정적인 효과도 있지만 민간 분양주택 시장을 위축시키는 부정적인 효과도 있다. 특히 주택가격 하락을 예상하거나 기대하는 대기수요가 증가하면서 미분양이 증가할 수 있다. 이러한 민간주택 공급물량이 축소되면서 전·월세 가격이 상승할 우려가 있다. 특히 전매제한 기간만 강화할 경우 주택시장에 수급 불안정으로 인한 주택가격이 왜곡되는 현상도 발생할 수 있다. 따라서 분양 물량을 전·월세로 유도시킬 필요가 있으며, 공공에서 선제적으로 시장에 신규주택 공급을 하여야 한다.

14) 임덕호(2004)는 분양권 전매는 근본적으로 주택선분양제도에서 비롯된 것이기 때문에 후분양제도를 도입하면 분양권 전매를 원천적으로 차단할 수 있다고 주장한다(임덕호, 2004, "후분양제의 도입 필요성과 도입 방안", 『주택연구』 제12권 1호, p.53).

15) 손재영·김재환(2009), "주택청약제도의 평가와 개선방안", 『주택연구』 제17권 제2호, p.153.

16) 『주택법』 제92조 및 같은 법 시행규칙 제38조 제3항.

17) 『주택법』 제101조 제2호.

다. 분양원가 공개

우리나라에서 2005년 3월 공공택지 내 전용면적 85㎡이하인 경우에 분양원가를 공개 하도록 하였다. 같은 해 8월에는 공공택지 내 전용면적 85㎡이상인 경우까지 확대되었다.¹⁸⁾ 하지만 현재 제주도에서는 분양원가가 공개되지 않고 있다. 분양원가 공개가 필요한 이유는 소비자가 주택의 품질과 가격의 비교하여 합리적인 선택을 할 수 있기 때문이다. 또한 사업주체가 분양가에서 폭리를 취하고 있는지를 확인할 수 있다. 그래야만 그동안 시행사나 건설사가 분양가를 통해 폭리를 취하고 있다는 소비자로부터의 불신에서 벗어날 수 있다. 임덕호(2005)도 분양원가의 긍정적인 기대효과로 i)비대칭적인 주택시장정보의 보완, ii)주택가격의 안정, iii)주택건설업체의 폭리 방지, iv)건설업체의 투명성 제고를 꼽았다.¹⁹⁾

과거에도 공공택지에서 공급되는 주택인 경우에 분양원가가 공개된 적이 있었다. 하지만 공공택지 외의 주택의 분양원가 공개항목은 7개 항목²⁰⁾에 그쳤기 때문에 정확한 분양원가의 적정성을 판단하는 데 어려움이 있었다. 따라서 분양가의 세분화된 항목을 공개하여야 한다. 이는 소비자의 경제적 부담을 덜어줄 뿐만 아니라 시장의 투명화에도 기여할 것이다.

또한 건설산업 구조는 시행사, 시공사, 재하청 등 전근대적인 다단계 형태이며, 이로 인하여 건축비용이 상승하기도 하였다. 따라서 분양원가 공개는 전근대적인 건설산업 구조를 개편하는 데 영향을 미칠 것이며, 시행사나 건설사의 폭리를 취하는 데에도 방지하는 효과가 있다.

그동안 민간시행사는 분양가 인하를 위해서는 공공에서 토지를 저렴하게 공급하여야 한다고 주장한다. 하지만 공공에서 공공택지를 민간시행사에 저렴하게 공급하더라도 실제 분양가에는 어떻게 적용이 되었는지 알 수가 없다. 즉 세부적인 분양원가 항목이 공개되지 않았기 때문에 민간시행사가 저렴한 토지 공급을 명분으로 시세차익을 극대화

18) 김지현(2010), 앞의 논문, p.273.

19) 임덕호(2005), 앞의 논문, pp.56-61.

20) 공개항목에는 택지비, 직접공사비, 간접공사비, 설계비, 감리비, 부대비, 기타비용 등이 있다.

하기 위한 방편으로 활용되었다. 만일 분양원가가 공개된다면 저렴한 토지공급이 분양가를 인하하는 데 직접적인 영향을 미칠 것이며, 이는 소비자의 경제적 부담을 덜어 줄 것이다.

하지만 분양원가도 다른 개별 정책수단과 마찬가지로 긍정적인 효과만 있는 게 아니다. 즉 분양원가 공개는 민간시행사의 주택공급을 축소시킬 수 있다. 마찬가지로 임덕호(2005)도 분양원가 공개는 장기적으로 주택시장을 왜곡시킬 수 있다고 주장하였다.

라. 청약제도 개편

현재 청약제도는 여러 가지 문제를 내포하고 있다. 첫째, 대다수의 평범한 서민까지도 주택청약에서 묻지마 투자를 유도하고 있다. 민영주택의 경우 6개월 이상 청약통장에 가입하면 주택을 소유하고 있더라도 1순위로 청약자격이 부여된다. 또한 당첨이 되더라도 당첨일로부터 청약통장에 재가입하여 6개월만 경과하면 다시 1순위가 되어 재당첨될 수 있는 기회가 주어진다. 즉 누구나 무제한적으로 청약할 수 있는 기회를 국가에서 제공하고 있는 것이다. 이러한 묻지마 투자를 차단하기 위하여 당첨은 평생 1회로 제한하여야 한다. 손재영·김재환(2009)은 “과거에 주택을 분양받았는데 다시 청약을 해도 되는가?”라는 설문조사를 했는데, 응답자 중 60.7%가 가구별로 일생에 한번 만 분양 기회를 주는 것이 바람직하다고 보았다.²¹⁾

둘째, 분양권 당첨자를 선정하는 방식에 문제가 있다. 민영주택 85㎡이하 주택의 1순위 청약은 가점제 40%, 추첨제 60%로 되어 있다. 85㎡이상인 경우는 100% 추첨 방식으로 분양권을 부여하고 있다. 이는 유주택자라도 누구나 분양권에 당첨될 수 있는 것으로써 분양권이 곧 로또라는 인식을 심어주는 계기가 되고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 1순위 청약을 가점제 100% 방식으로 변경하여야 한다. 즉 무주택자나 실수요자가 우선적으로 청약을 할 수 있도록 기회를 부여해야 한다.²²⁾ 이는 다주택자의 신규분양 주택을 매집하는 것을 간접적으로 차단하는 효과도 발생한다. 손재영·김재환(2009)의

21) 손재영·김재환(2009), 앞의 논문, p.150.

22) 변창흠(2007), 앞의 논문, p.47.

연구에서도 “가점제가 추첨제보다 좋은 가?”라는 질문에 대하여 찬성이 77%로 사회적·경제적 약자계층에 대한 보호가 필요한 것으로 나타났다.²³⁾

마. 주택담보대출 선별적 규제

중앙정부는 2016년 1월부터 수도권을 시작으로 5월에는 지방을 대상으로 은행주택담보대출 여신심사 가이드라인을 실시하였다. 하지만 이러한 대출규제에도 불구하고 대출잔액은 지속적으로 급증하였는데, 2016년 7월 가계대출잔액은 9조 8천억 원에서 8월에는 10조 2천억 원으로 증가하였다. 이는 불과 한 달 만에 4천억 원이 증가한 것이다. 총 가계대출잔액 전월 대비 3,427억 원 증가했는데, 이중 토지·상가 등을 담보로 한 주택외 담보대출이 2,357억 원이다. 이는 전체 대출증가분 중 약 68.8%에 해당한다. 이러한 가계대출 규제의 효과가 미미한 이유 중의 하나는 현재 실시되고 있는 여신심사 가이드라인에서 토지나 상가 등에 대해서는 담보대출 제한이 없기 때문이다.

이처럼 담보대출이 강화되더라도 가계대출이 증가하게 된 주요 원인은 중앙정부가 지역별 부동산시장의 특성을 고려하지 않고 전국적으로 획일적인 부동산정책을 펼치고 있기 때문이다. 제주도는 주택시장뿐만 아니라 토지시장도 활황세인 상황인데도 수도권의 주택시장 활황에만 초점을 맞춰 주택담보대출에 제한을 두었다.

바. 다양한 주택공급 확대

올해 8월말 제주도의 처분가능소득 대비 가계대출 규모는 117.4%로 전국 평균 107.1%보다 높다. 가구당 가계대출 규모도 4,528만 원으로 전국 평균인 4,465만 원보다 높은 실정이다. 특히 심각한 문제는 소득이 증가하면서 가계대출이 증가하는 게 아니란 데 있다. 더군다나 현재 공급되고 있는 민간 분양주택은 3.3㎡당 1,000만 원을 돌파했고, 이러한 주택을 수요계층이 구매할 수 있는 부담능력이 없다는 데에 문제가 있다. 이러한 상황에서 기준금리가 인상이 되면 가계재정이 부실화될 우려가 있다.

23) 손재영·김재환(2009), 앞의 논문, p.151.

또한 현재의 주택의 공급방식은 획일화되어 있다. 즉, 분양가에 토지매입가격과 건축비용이 포함되는 방식인데, 주택가격의 상승은 토지가격의 상승과 맞물려 있다. 주택은 토지 위에 기반을 하기 때문에 일반적으로 토지가격이 상승하면 주택 가격도 동반상승할 수밖에 없다. 이러한 토지가격의 상승은 서민의 주거권을 박탈할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 수요계층의 구매여력을 고려한 저렴주택(affordable housing) 공급이 필요하다. 예를 들어 토지임대 환매조건부주택²⁴⁾을 공급하는 것도 고려할 필요가 있다. 여기서 토지임대 환매조건부주택이란 토지는 공공이 소유하고 건물의 소유권만 인정하여 분양하며,²⁵⁾ 기존 거주자가 환매기간 이전에 주택을 매각할 경우에는 미리 정해진 가격에 공공에게 환매를 해야 하는 주택을 말한다. 즉 토지임대 방식에 환매조건이 포함된 것으로서 건물 소유자의 토지가치 상승분의 시세차익을 환원하여 주택 가격을 안정화하는데 효과적이다.

하지만 아무리 좋은 정책수단일지라도 수요계층의 선호도가 없다면 무용지물이다.

24) 가격에 따라 영구 환매조건부, 20년 환매조건부, 30년 환매조건부, 개발이익의 일부를 보장하는 환매조건부 주택 등이 있다(변창흠, 2007, p.47). 싱가포르의 주택개발청(HDB, Housing Development Board)에서 공급하는 토지임대환매조건부주택은 시세의 50%수준의 분양가로 공급되며, 전 생애 2회만 구입이 가능하다. HDB주택에는 단기시세차익을 방지하기 위해서 5년간의 환매조건이 부가되어 있어 5년 의무 거주 기간 이전에 집을 팔려면 HDB가 환매한다. 하지만 최초 구매주택인 경우에는 5년 의무거주기간 후 재판매가 가능하다. 이때 HDB가 시세차익의 최대 10~25%를 환수한다. 반면, 두 번째 구매주택은 반드시 HDB에 환매하도록 의무화되어 있다(머니투데이, <http://v.media.daum.net/>, “무르익는 ‘환매조건부’분양방식 도입될까”, 200611.25; 성소미, 2007, “새로운 주택공급방식의 도입에 관한 입법적 논의”, 토지공법연구 제36집, p.12; 김진유, 2008, “토지임대부 및 환매조건부주택 수요특성 분석”, 『국토계획』 제43권 제1호, p.125; 배문호·하성규, 2010, “토지임대부 및 환매조건부 주택 시범사업 비교분석 연구”, 『부동산학보』 41, p.309). 일본은 차지차가법(借地借家法)에 따라 토지를 50년간 임대하고 건물만 소유하는 제도를 도입하고 있다. 원칙적으로 지대의 20~30%를 보증금으로 내고 토지임대료를 매년 납부하며, 토지보증금은 50년 후 돌려받는다. 영국은 일정기간 동안 토지에 대한 차지권이 거래되는데, 차지권의 기간은 99년, 250년, 990년 등 다양하다. 토지지대는 일괄 지급하고 이용자가 재산세를 지불하는 방식이다(김태경·정지아·권대환, 2007, “토지임대부 및 환매조건부 분양제도에 관한 연구”, 『정책연구』, pp.27-32).

25) “부의 본질적 성격은 노동의 구체적 결과이다. 하지만 토지의 본질적 성격은 노동의 생산물이 아니다. 따라서 토지는 사유재산의 대상이 될 수 없다. 또한 모든 인간은 창조주의 하사품인 토지를 평등하게 향유할 권리가 있으며, 자연이 공평하게 제공하는 모든 것을 평등하게 사용할 권리가 있다. 이와 같은 소유권 철학의 측면에서 대지는 공유하고 건물은 사유하는 것이 정의롭고 자연스럽다(박창수, 2006, “토지임대-건물분양”의 현실적 의의와 소유권 철학“, <http://www.cwmonitor.com>; 반영운·정재호·백종인, 2009, “토지임대-건물분양”방식의 주택정책 활성화 방안”, 『부동산학보』 38, p.379)”.

2007년에 경기도 군포 부곡지구에서 토지임대주택과 토지임대환매조건부주택을 시범사업으로 공급한 사례가 있다.²⁶⁾ 하지만 미분양이 되어 시범사업이 시장실패(market failure)로 나타나면서 정책에 도입하지 못하였다. 이러한 사업실패의 원인으로는 토지임대주택과 토지임대환매조건부주택의 수요계층에 대한 수요조사나 적극적인 홍보도 없이 일방적으로 사업을 추진하는 데에 있었다.²⁷⁾ 따라서 공급자 관점의 주택공급에서 벗어나서 수요자 중심의 주택공급으로 전환되어야 한다.

한편 반영은 등(2009)은 토지임대부주택 사업이 활성화 방안으로 i)무주택자와 서민에게 우선 공급, ii)세금 또는 각종 부담금 감면, iii)재개발 시 토지임대부주택사업 연계, iv)국공유지 활용, v)임대료의 다양화 등을 제시하였다.²⁸⁾

이러한 사업을 전문성을 갖고 계획적으로 추진하기 위해서는 주택분양정책 수립·집행·관리를 총체적으로 전달할 조직이 필요하다. 즉 정수연 교수가 제안한 ‘제주주택청’ 또는 본 연구자가 제안하는 ‘주거복지공사’든지 간에 부동산 문제를 해결하기 위한 컨트롤 타워가 필요하다.

사. 후분양제 도입

현재 주택분양제도는 선분양제²⁹⁾ 방식인데, 이는 다른 나라에서는 찾아보기 힘들다.

26) 김진유(2008)의 연구에 따르면, 토지임대부주택 및 환매조건부 주택의 주요수요층은 공공임대주택 대상(4분위 이하)보다 소득이 높은 5분위로 적당한 것으로 나타났다. 또한 신청자들의 계약여부에 영향을 미치는 것으로 임대료, 환매기간, 제도적 불명확성 등이었다. 한편 토지임대부주택의 미계약 사유로는 ‘토지임대료 부담(83.3%)’이었다. 환매조건부주택은 ‘과도한 환매기간(66.0%)’이 미계약 이유로 나타났다. 계약이 성사될 확률은 가구원수가 많거나 현재 거주하는 주택규모가 작은 경우에 높게 나타났다(김진유, 2008, 앞의 논문, pp128-136).

27) 이러한 문제는 제주도정의 행복주택 추진과정에서도 나타났다. 제주도정의 담당 실무진은 수요와 수요에 대한 개념적 이해가 부족한 나머지 수요계층에 대한 행복주택 선호 등 관련 수요조사도 없이 일방적으로 추진하였다. 또한 제주도정은 공문화 과정이 없이 행복주택을 추진하면서 분란을 자초하였다.

28) 반영은·정재호·백종인(2009), 위의 논문, 『부동산학보』 38, pp.383-388.

29) 당시 아파트분양가 규제로 건설업체의 채산성이 악화되자 업체들이 제도권 금융을 거치지 않고 소비자로부터 직접 주택건설 자금을 조달할 수 있도록 한 것이 계기가 되었다. 이러한 선분양제도로 인하여 민간건설업체는 주택시장에 무임승차자(free rider)로 참여할 수 있는 권한을 대폭 확대하였다(윤주현, 1995, “주택선분양제도의 문제점과 개선방안”, 『국토』, p.22; 임덕호, 2004, 앞의 논문, pp.47-48; 김태경, 2008, 앞의 논문, p.9).

이 제도는 1977년 아파트 분양가 규제를 계기로 법적·제도적 의미를 갖게 되었다.³⁰⁾ 이러한 선분양제의 문제점은 다양하다. 첫째, 건설사의 부도 위험이 소비자에게 전가될 수 있다. 여기서 위험 전가로 인하여 분양가가 상승하는 요인이 되기도 한다. 즉 시행사와 건설사의 사업리스크가 분양가를 구성하는 분양원가(이윤+자비용) 외에 위험리스크가 포함될 뿐만 아니라 소비자에게 미완성인 재화를 구입하는 리스크까지 부담을 지우기 때문이다. 따라서 건설사의 도산 리스크로부터 소비자를 보호하기 위하여 후분양제³¹⁾를 실시하여야 한다. 이는 분양가에 건설사의 사업리스크 비용이 전가되는 것을 막을 수 있다.

둘째로 선분양제로 인하여 부실시공이 발생할 위험이 높다. 이미 준공되지도 않은 주택을 대상으로 부실과 하자에 대한 판단이 없이 계약이 진행된다는 것이다. 따라서 소비자에게 불공정한 계약을 강요하는 것이다. 따라서 후분양제는 부실과 하자에 대한 소비자의 합리적인 판단을 부여하며, 부실시공이 발생할 수 있는 위험을 줄이기도 한다. 또한 계약의 공정성을 담보하기도 한다.

셋째로 선분양제가 소비자의 합리적인 의사결정을 방해한다는 것이다. 이는 아직 완공되지도 않은 주택을 대상으로 거래한다는 점에서 소비자의 합리적 선택을 방해하는 것이다. 임덕호(2004)는 선분양제는 소비자가 주택을 선택하는 데 있어서 모델하우스나 광고 전단지에만 의존할 수밖에 없으며, 공급자의 의사결정에 따를 수밖에 없는 문제가 있다고 주장하였다. 따라서 후분양제를 실시한다면, 합리적인 의사결정을 하는 데 중요한 정보를 제공할 수 있다. 즉 소비자가 아파트의 내부뿐만 아니라 주변 경관이나 일조 등 직접적인 경험으로 구매 여부를 결정할 수 있다는 것이다.

넷째, 선분양제는 구조적으로 수급 불균형을 초래한다. 아파트 분양과 입주 시점까지 1년 6개월에서 3년 정도의 시차가 있다. 이로 인해 주택경기가 과열될 때에는 입주물량이

30) 임덕호(2004), 앞의 논문, p.47; 김태경, 2008, 앞의 논문, p.9; 박재룡(2009), “아파트 분양가격의 상승 원인 분석과 정책방안에 관한 연구-변동형 분양가제 도입을 중심으로-”, 부동산·도시연구 제2권 제1호, p.40.

31) 후분양제란 일정규모 이상 주택단지의 건설공사가 진행된 후에 소비자가 직접 준공된 주택을 확인하여 분양을 받는 제도를 말하는 것으로서, 일반적으로 80% 이상 시공한 후에 분양하는 것을 원칙으로 한다. 참여정부는 2004년 2월 후분양제를 도입하기로 하고 유예기간을 거쳐 2007년에 공공부문의 공급주택은 40%, 2009년에 60%, 2011년에 80%의 공정을 마친 후 분양하도록 하였다(김태경, 2008, 앞의 논문, p.3).

감소하고 주택경기가 침체일 때에는 입주물량이 증가하는 부작용이 초래할 가능성이 크다.³²⁾ 즉 선분양제의 폐단은 준공 이전에 아파트를 분양하므로 시장의 예측기능을 불필요하게 만들며, 공급자가 우위를 점하는 시장이 형성이 된다는 것이다. 이를 개선하기 위해서라도 후분양제는 도입되어야 한다. 즉 공공부문에서 공급하는 주택 중에서 80% 이상 시공한 경우에만 분양을 허용하여야 한다. 이렇게 한다면, 주택시장의 예측기능이 활성화될 뿐만 아니라 시행사·시공사가 소비자로부터 신뢰성을 회복하는 계기가 될 수 있다. 김태경(2008)은 “후분양제도는 미래 시장예측에 대한 의무를 부과하게 되어, 사업주체가 더 나은 주거환경을 추구하는 소비자의 기호에 맞추려고 노력하게 되기 때문에 소비자 우위의 시장(Buyer's Market)으로 변화시킬 수 있다고 하였다. 즉 수요에 맞춘 공급을 예측할 수 있기 때문에 소비자 중심의 분양정책이 될 수 있다”는 것이다.

하지만 후분양제는 긍정적인 효과만 있는 게 아니라 부정적인 효과도 있다. 특히 공사가 80% 진행되기 전까지 건설업체는 스스로 자금을 조달해야 하므로 사업위험은 커질 수밖에 없다. 금융회사도 대출금을 회수하는 데 상당한 리스크가 발생할 수 있다.³³⁾ 이는 민간주택사업자의 금융 부담을 증가시켜 주택공급을 위축시킬 수 있다.

아. 보유세와 양도소득세의 강화

2014년 기준으로 제주도의 주택시장에서 다주택자가 도내 주택의 44%이상을 소유하고 있다. 이러한 다주택자에 의한 주택 점유가 확대되면 시장에 지속적으로 공급이 되더라도 그 효과는 반감하게 된다.

이를 위해서는 먼저 보유세를 검토할 수 있다. 보유세는 지방세로 재산세 세율을 강화하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 시장에 다주택자가 점유하고 있는 기존재고주택 물량을 시장으로 환원시키는 효과가 있다. 그렇다면 물리적인 주택공급에만 의존하던 방식에서 기존 재고주택에 의한 공급이 발생하게 되면서 소비자가 다양한 주택을 선택할 수 있다.

32) 임덕호(2004), 앞의 논문, p.54.

33) 김태경(2008), 위의 논문, p.4.

하지만 신규주택을 지속적으로 공급하지 않고 보유세만 강화한다면, 오히려 부작용이 발생할 수 있다. 즉 세입자에게 조세가 전가되는 현상이 발생하게 되고 결국 세입자의 임대료 부담이 증가할 수 있다. 이는 전·월세 문제로까지 확대될 수 있다.

한편 2013년 12월 30일에 중앙정부는 다주택자에 대한 양도소득세 중과제를 폐지하였다.³⁴⁾ 이는 다주택자에게 자본이득을 과대하게 발생시키고 주택시장을 왜곡시킬 수 있다. 따라서 다주택자의 불로소득을 환원하는 장치가 필요하다. 즉 2주택자에 대해서는 50%를, 3주택 이상을 소유한 다주택자에게는 60%의 양도소득세를 중과하는 방안도 고려할 수 있다. 이는 다주택자의 시세차익을 방지하는 효과가 있다. 하지만 보유세와 병행하지 않고 양도소득세만 강화한다면 오히려 재고주택 물량이 시장에 나오지 않는 부작용이 발생할 수 있다.

2. 주택분양정책 수단의 보완

지금까지 살펴 본 바와 같이, 개별적인 주택정책 수단에는 긍정적인 효과만 있는 게 아니라 부정적인 효과도 상존한다. 이러한 부정적인 효과를 상쇄시키기 위해서는 개별 정책수단 간에 상보적인 조치가 있어야 한다.

제주도의 주택정책은 상당한 문제점이 있다. 이를 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 정책수혜자에 대한 조사와 연구가 부재하다는 점이다. 주택가격 상승억제와 서민의 주거안정이 정책목표라면 그 정책목표의 정책수혜자가 있는데 이를 간과한다는 것이다. 정책수혜자에 대한 타겟이 없이 정책수단을 구사하면 정책목표에 효과적으로 도달할 수 없다. 따라서 정책수단이 효과적으로 정책목표에 도달하기 위하여 그 정책수혜자에 대한 조사와 연구가 선행되어야 한다.

둘째, 지역 특성과 괴리된 중앙정부의 획일적 부동산정책이 문제이다. 부동산특성에는 지역성과 개별성이 있기 때문에 그 지역의 특성에 맞는 분양정책을 지방정부에서 수립하는 것이 타당하다. 따라서 현재 중앙정부에서 획일적으로 집행하는 부동산정책을 지방정부에 권한을 이양시켜야 한다.

34) 시세차익의 50~60%를 징수하던 양도소득세를 35%로 감면하였다.

셋째, 냉온탕식 부동산정책이 되풀이 되고 있다.³⁵⁾ 만일 민간시행사에서 대규모주택을 공급한 후에 분양가상한제, 전매제한 강화 등 부동산 규제가 강화 되면 미분양이 발생할 수 있다. 그러면 또 지역 경제활성화 차원에서 분양가상한제나 전매제한을 풀자는 의견이 힘을 얻게 된다.³⁶⁾ 조정 받던 주택가격은 또 상승하게 되는 악순환이 되풀이 된다.³⁷⁾ 바로 이것이 과거부터 현재에 이르기까지 우리나라 부동산정책의 단면이다. 즉 부동산호황기와 불황기에 반복적으로 나타났던 냉온탕식 접근법이다. 이러한 냉온탕식 접근에서 탈피하기 위하여 체계적인 주택분양정책에 대한 고민을 바탕으로 치밀한 계획이 도출되어야 한다.

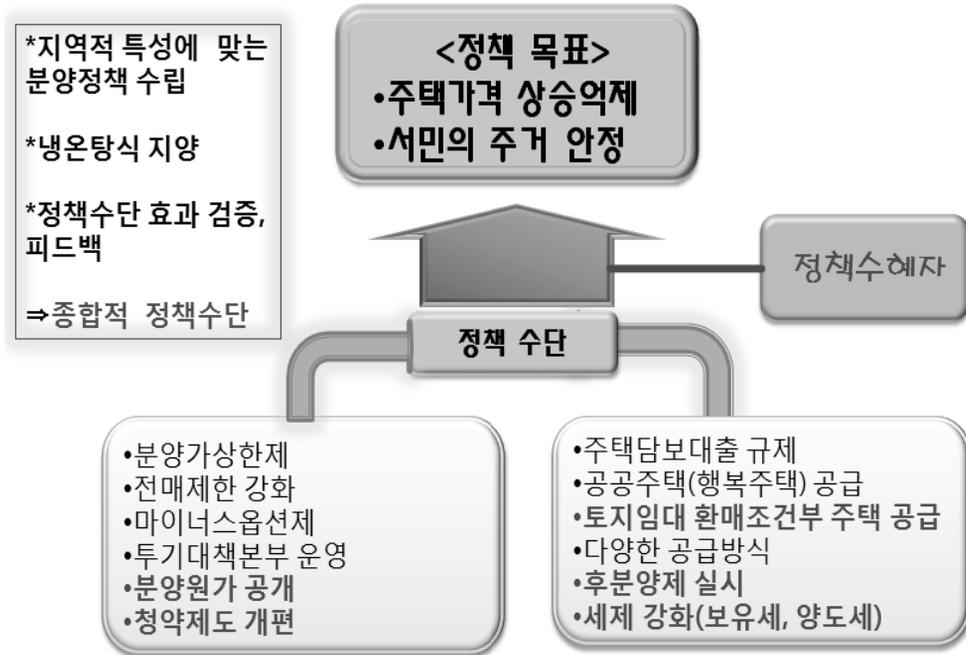
넷째, 개별적인 정책수단에 의존하는 문제이다. 개별적인 정책수단으로는 풍선효과만 발생할 수 있기 때문에 이러한 풍선효과의 부작용을 차단하려는 노력이 요구된다. 즉 <그림 Ⅲ-1>과 같이 개별적인 정책수단이 아닌 종합적인 분양정책 수단을 활용하여야 한다. 또한 이를 적절히 조절하면서 개별 정책수단이 갖는 부작용과 한계를 최소화하는 게 현재의 분양정책 목표인 도내 부동산 가격 상승 억제와 서민의 주거 안정을 달성하는 데 효과적일 수 있다. 김주영(2010)은 주택정책의 효과에 대해 실증 분석하였는데, 정부가 주택정책의 효과를 높이기 위해서는 단기적 효과를 노린 규제중심의 정책보다는 다양한 정책수단의 혼합과 관련 제도의 개선을 위한 노력이 필요하다고 주장하였다.³⁸⁾

35) 김태경(2008)은 정부의 잘못된 시그널에 의해 초과공급이 발생하여 시장이 위축될 경우, 다시 부동산 분양책을 사용할 수밖에 없으며, 반대로 시장에 대한 잘못된 예측으로 공급이 수요에 비해 부족하게 되면 부동산 안정책을 사용하게 됨으로써 냉온탕식의 정책에서 벗어날 수 없다고 주장한다.

36) 실례로 김지현(2012)은 민영주택의 경우 85㎡이하는 탄력적 가점제를, 85㎡이상은 가점제를 대폭 축소하거나 폐지할 것을 제안하였다.

37) Wender(1968)는 악순환이라는 개념을 설명하기 위해 일탈증폭 고리(Deviation amplifying loops)의 개념을 이용하였다. 여기서 일탈증폭 고리란 긍정적 환류라고도 하는데, 즉 자기강화(self-reinforcing)로 자기수정이 제대로 일어나지 않아 체제를 불안정적으로 이끄는 고리를 말한다. 이러한 악순환은 체제에 심각한 위협을 주는데, 정책의 실패나 정책문제의 심각한 악화를 가져온다(Wender, P. H., 1968, Vicious and virtuous circles: The role of deviation amplifying feedback in the origin and perpetuation of behavior, *Psychiatry* 31(4), pp309-324; 주재복(1992), 앞의 논문, p.143).

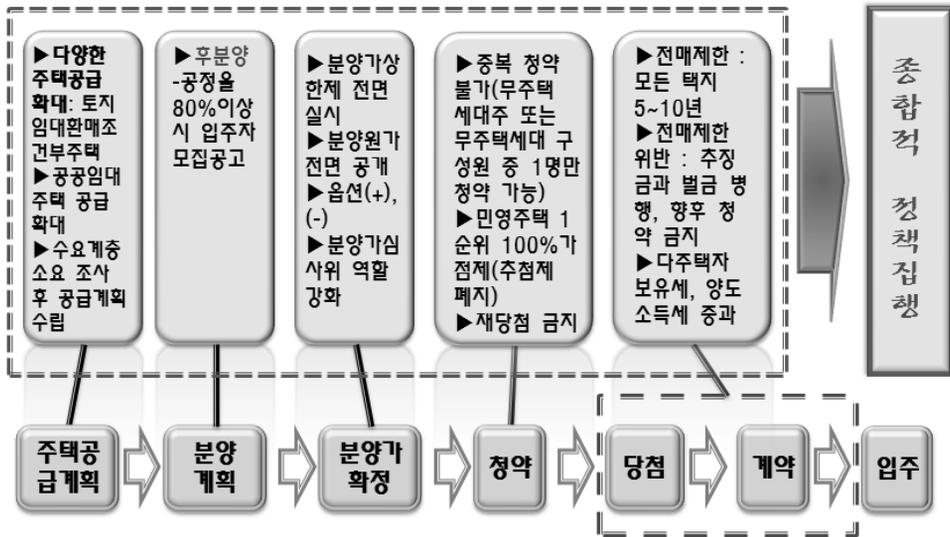
38) 김주영(2010), "정부 주택정책의 특성과 시장안정 효과 분석", 『주택연구』 제18권 제2호, p.91.



〈그림 Ⅲ-1〉 제주도의 주택정책수단 보완

다음으로 〈그림 Ⅲ-2〉는 제주도의 주택분양 절차에 따른 개선방안을 제시한 것이다. 주택선분양제도 하에서는 당첨 후 입주 시까지 집중적으로 투기와 가수요에 의한 분양권 전매 행위가 발생한다. 분양권 당첨 후 입주 시까지 기간이 분양권 전매 차익이 발생하는 구간이다. 즉 이 구간에서 분양가와 입주시점의 예상 매매가 사이의 차이에 따른 기대수익이 발생하기 때문이다. 따라서 후분양제를 도입한다면 분양가 자체가 매매가격이 되기 때문에 분양권 전매에 의한 시세차익이 원천적으로 차단될 수 있다.³⁹⁾

39) 임덕호(2004), 앞의 논문, p.53.



<그림 III-2> 제주도의 주택분양 절차에 따른 개선 방안

IV. 결론 및 정책적 제언

지금까지 개별 주택정책수단의 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 살펴보면서 현재 제주도 주택분양정책의 문제점과 개선방안을 검토하였다. 이를 종합하여 정책적 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 획일적 중앙집권식 부동산정책은 지양되어야 하며, 제주도의 부동산특성에 맞는 분양정책을 수립하여야 한다. 이를 위해서는 제주특별자치도법에 분양가상한제와 전매제한 강화 이외에도 분양원가 공개, 청약제도 개편, 부동산담보대출 규제, 다양한 주택공급 방안 논의, 후분양제 도입, 부동산 세제 강화 등 다양한 부동산분양정책이 추가적으로 제주도로 권한이 이양되어야 한다.

둘째, 그동안의 냉온탕식 부동산정책을 지양하여야 한다. 주택시장의 호황기 또는 불황기에 따라 사후조치 행태의 분양정책은 오히려 현재의 부동산문제를 더욱 악화시킬 뿐이다. 따라서 분양절차의 단계별 과정에서 파생하는 문제에 대한 대응전략이 요구된다.

특히 공공임대와 분양주택 공급이 선행된 후 분양정책 수단이 보완되는 절차가 바람직하다고 사료된다.

셋째, 부동산정책을 총괄할 수 있는 컨트롤타워가 필요하다. 부동산정책의 형성, 수립, 집행, 결과, 관리 등을 전담할 조직이 필요하다. 예를 들어 정수연 교수(2004)가 제안한 ‘제주주택청’이나 연구자가 제안하는 ‘주거복지공사’ 등을 꼽을 수 있다.

넷째, 종합적이고 계획적인 분양정책 수단이 요구된다. 개별적인 정책수단은 장점과 단점을 동시에 갖고 있기 때문에 상호 보완하는 종합적인 정책수단의 활용이 바람직하다. 이러한 개별 정책수단을 혼합하여 종합적으로 조절한다면 개별 정책수단에서 나타나는 부작용을 최소화할 수 있다.

다섯째, 정책수혜 대상자에 대한 조사, 연구가 선행되어야 한다. 단순한 수량 위주의 접근방식에서 탈피하고 분양정책의 효과가 미치는 대상이 누구인지에 대한 고민이 필요하다. 특히 소유자 중심이 아닌 임차인을 포함한 거주자 중심에 대한 의견 수렴 과정이 필요하다. 즉 인간 중심의 사고에 입각한 주택분양정책이 도출되어야 한다. 이를 위해서는 정책 수립 또는 집행자는 주택을 투자의 개념이 아니라 거주의 개념으로 인식하는 부동산학적 사고가 필요하다.

여섯째, 정책수단이 정책목표 달성 효과 검증을 위하여 지속적인 피드백이 요구된다. 이는 정책수단을 집행하면서 발생할 수 있는 부정적인 효과를 상쇄시키는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 김성욱·김지현(2010), "주택분양시장 추이를 통해서 본 분양가상한제의 의의와 한계", 『한국지역개발학회지』 22(3), pp.97~121.
- 김주영(2010), "정부 주택정책의 특성과 시장안정 효과 분석", 『주택연구』 제18권 제2호, pp.73~95.
- 김지현(2010), "분양가규제의 문제점과 개혁방향", 『도시행정학보』 23(3), pp.271~301.
- 김지현(2012), "주택청약제도의 문제점과 개선방안", 『부동산학연구』 18(4), pp.149~169.
- 김진유(2008), "토지임대부 및 환매조건부주택 수요특성 분석", 『국토계획』 43(1), pp.123~138.
- 김태경·유영성·이원영·김이석(2007), "『분양가상한제』 및 『분양가격 공시제도』의 평가 및 개선안", 『CEO Report』, pp.1~19.
- 김태경·정지아·권대한(2007), "토지임대부 및 환매조건부 분양제도에 관한 연구", 『정책연구』, pp.1~76.
- 김태경(2008), "분양가상한제 및 후분양제도의 문제점 및 개선방안", 『Policy Brief』, pp.1~16.
- 박문서·안창범·이현수·황성주(2009), "시스템다이내믹스를 이용한 분양 제도 변화에 따른 주택 시장 영향 분석", 『한국건설관리학회논문집』, pp.42~52.
- 박재룡(2009), "아파트 분양가격의 상승원인 분석과 정책방안에 관한 연구~변동형 분양가제 도입을 중심으로~", 『부동산·도시연구』 제2권 제1호, p.37~56.
- 박헌주(1993), "아파트 분양가제도의 변천", 국토연구원, 『국토정보』 통권 139호.
- 반영운·정재호·백종인(2009), "토지임대~건물분양방식의 주택정책 활성화 방안", 『부동산학보』 38, pp.376~390.
- 배문호·하성규(2010), "토지임대부 및 환매조건부 주택 시범사업 비교분석 연구", 『부동산학보』 41, pp.304~319.
- 변창흠(2007), "주택분양제도 개편과 부동산 시장의 영향에 대한 검토의견", 『한국사회정책학회 학술대회논문집』, pp.45~50.

- 손재영·김재환(2009), "주택청약제도의 평가와 개선방안", 『주택연구』 제17권 제2호, pp.139~163.
- 윤주현, 1995, "주택선분양제도의 문제점과 개선방안", 『국토』, pp.21~26.
- 임덕호(2004), "후분양제의 도입 필요성과 도입 방안", 『주택연구』 12(1), pp.57~62.
- 임덕호(2005), "아파트 분양원가 공개의 경제학적 고찰", 『주택연구』 13(1), pp.56~62.
- 주재복(1992), "악순환 이론의 관점에서 본 주택정책 주택분양 제도를 중심으로", 『정부학연구』 1(단일호), pp.141~165.
- Wender, P. H. (1968), Vicious and virtuous circles: The role of deviation amplifying feedback in the origin and perpetuation of behavior, *Psychiatry* 31(4), pp.309~324.
- 국토교통부 주거누리, <https://www.hnuri.go.kr/>
- 온나라부동산포털, <https://www.onnara.go.kr/>
- 통계청, <https://kostat.go.kr/>
- 한국감정원, <https://www.kab.co.kr/>
- 『주택법』
- 『주택법 시행령』